Die staatsrechtliche Stellung des Abgeordneten nach der Reichsverfassung von 1919

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Vereinigten Friedrichs-Universität
Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Rudolf Plagemann
aus Magdeburg.

Referent: Geh. Justizrat Prof. Dr. Finger.

Auszug.

1924.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Der Zweck der vorliegenden Arbeit ist, das rechtliche Verhältnis des Abgeordneten zum Staat festzustellen, wie es in den konkreten Bestimmungen der Reichsverfassung von 1919 erscheint.

Liegt ein Organverhältnis vor?

Der Begriff Staatsorgan ist noch ungeklärt, eine Erörterung dieses Begriffes daher zuvor notwendig.

Otto von Gierke versteht unter Staatsorgan das zu einer bestimmten Lebensfunktion des Gemeinlebens verfassungsmäßig berufene Glied einer Gesamtpersönlichkeit. Dieser Begriff ist wegen seines materiell — soziologischen, nicht formal — juristischen Gepräges für die Rechtswissenschaft abzulehnen. Aus demselben Grunde methodisch verfehlt ist der häufig von Vertretern der anorganischen Staatslehre aufgestellte Begriff: Organe sind die Individuen, die durch ihr individuelles Wollen den Gemeinwillen bilden und tragen.

Der juristische Begriff des Staatsorgans wird gebildet durch die Konstruktion der Zurechnung (Kelsen). Ein Individuum ist dann Staatsorgan, wenn sein physischer Wille dem Staat als Staatswille zugerechnet wird. Wann dieses der Fall ist, ist in den positiven Verfassungen durch Rechtssätze im einzelnen festgelegt. So wird folgende Definition des Staatsorganbegriffs gewonnen: Ein Individuum ist Staatsorgan, wenn gemäß einem Rechtssatz sein physischer Wille dem Staat als Staatswille zugerechnet wird. Ein solcher Rechtssatz heißt technisch Zurechnungsregel.

Ein Individuum, das Staatsorgan wird, tritt damit in ein bestimmtes rechtliches Verhältnis zum Staat, das Organverhältnis. Dieses ruht zunächst auf der Zurechnungsregel. Um ein befriedigendes Funktionieren der Staatswillensbildung zu gewährleisten, muß das Individuum, dessen Wille kraft der Zurechnungsregel als Staatswille gilt, zur Betätigung eines entsprechenden Individualwillens angehalten werden. Dieses bewirkt ein zweiter das Organverhältnis tragender Rechtssatz, der das Staatsorgan zu seiner Organtätigkeit verpflichtet. Er ist entweder ausdrücklich ausgesprochen (Disziplinarrechtssatz) oder aus anderen Gesetzesbestimmungen (oft der Zurechnungsregel) abzuleiten. Die Zurechnungsregel begründet lediglich objektives Recht, Zuständigkeiten für das Staatsorgan. Der zweite Rechtssatz schafft eine subjektive Pflicht für das Staatsorgan.

Diese Pflicht ist eine typische Organpflicht, d. h. eine solche, die nur einem Staatsorgan auferlegt werden kann. Sie beruht

auf der Organqualität, nicht auf irgend einem allgemeinen Rechtsgrund z. B. dem der Subjektion der Individuen gegenüber dem Staat (so Jellinek). Sie ist eine Rechtspflicht, keine „Amtspflicht", die von der Rechtspflicht begrifflich verschieden wäre (so Anschütz). Daß sie sich in gewissen Fällen von anderen Rechtspflichten durch die Art der Sanktion unterscheidet, ist unerheblich. Ihr Inhalt richtet sich nach der spezifischen Stellung des Staatsorgans.

Der Pflicht des Staatsorgans zur Betätigung als solches entspricht sein Recht auf die Organstellung. Die Norm, auf der dieses Recht ruht, ist ebenfalls entweder ausdrücklich ausgesprochen (Recht der Thronfolge) oder stillschweigend in anderen Gesetzesbestimmungen (oft der Zurechnungsregel) enthalten. Sie stellt den dritten Rechtssatz dar, der das Organverhältnis trägt.

Dieses Recht ist gegen den Staat gerichtet. Es geht auf Anerkennung des Staatsorgans und Zulassung zur Organstellung (Jellinek). Es ist die Grundlage aller einzelnen subjektiven Rechte des Organs, deren Inhalt sich nach dessen spezifischer Stellung richtet. Gegen sein Bestehen spricht nicht — ebensowenig wie bei der Organpflicht — der in manchen Fällen vorhandene Mangel der rechtlichen Erzwingbarkeit.

Neben den sich aus der Zurechnungsregel ergebenden Zuständigkeiten, die sich lediglich auf die Ausübung staatlicher Funktionen erstrecken, haben die Staatsorgane Befugnisse, die ihnen auf Grund anderer Organisationsnormen zustehen und die ebenfalls Zuständigkeiten, keine subjektiven Rechte sind (so das „Recht" des Reichspräsidenten auf Beamtenernennung, die Befugnisse des Vorsitzenden bei Leitung einer Gerichtsverhandlung).

Aus der Eigenschaft des Staatsorgans als Träger von subjektiven Rechten und Pflichten gegen den Staat folgt für das Staatsorgan der Charakter der Rechtspersönlichkeit, für das Verhältnis des Staatsorgans zum Staat danach die Natur des Rechtsverhältnisses. Jellineks Negation der Rechtspersönlichkeit der Staatsorgane als solcher — er erkennt nur die Organträger als Rechtspersönlichkeiten an — bedeutet eine unzulässige Zerreißung des einheitlichen Staatsorganbegriffs. Auch die in der Staatslehre gebräuchliche Terminologie, Jellinek selbst, identifiziert die Begriffe Staatsorgan und Organträger.

Gemäß unserer gewonnenen Definition ist der Abgeordnete der R. V. von 1919 dann Staatsorgan, wenn uns diese Verfassung einen Rechtssatz liefert, nach dem physischer Wille des Abgeordneten dem Staat als Staatswille zuzurechnen ist. Dieser Rechtssatz, die Zurechnungsregel des Abgeordneten, ist Art. 68 Abs. 2. Ein Gesetz ist Staatswille. Gemäß Art. 68 ist dieser Staatswille dann vorhanden, wenn ein Beschluß des Reichstags vorliegt. Dieser Gesamtwillensakt wird also dem Staat als Staatswille zugerechnet, mit ihm zugleich die einzelnen Willensakte der Abgeordneten, aus denen er besteht.

Der Abgeordnete ist danach Staatsorgan, und zwar ein sog. unselbständiges (Jellinek), da er immer erst mit anderen gleichartigen Staatsorganen zusammen entscheidende staatliche Willensmacht äußern kann. Er ist nicht „Teil eines Organs“, da der Reichstag als solcher mangels der für das Staatsorgan zu fordernden Rechtspersönlichkeit keine eigene Organqualität besitzt.

Mit dem Ergebnis, daß der Abgeordnete Staatsorgan, nicht Volksorgan ist, läßt sich auch der Art. 21 R. V. vereinbaren, da dieser Art. nur eine politische, keine rechtliche Beziehung des Abgeordneten ausdrückt. Es besteht kein Rechtsverhältnis zwischen Abgeordnetem und Volk als Ganzem, da dem Volk, losgelöst vom Staat, keine eigene Rechtspersönlichkeit zusteht. Es gibt keinen Rechtssatz, der dem Volk als solchem subjektive Rechte oder Pflichten zuweist. Rechtspersönlichkeit ist aber Trägerschaft subjektiver Rechte und Pflichten.

In der Qualifizierung des Abgeordneten als Staatsorgan erschöpft sich sein staatsrechtliches Wesen. Dessen nähere Bestimmung kann nur innerhalb der Grenzen dieses Begriffs erfolgen.

Da der Abgeordnete Staatsorgan ist, steht er in einem Rechtsverhältnis zum Staat, in dem er einmal als Träger bestimmter Zuständigkeiten, zum anderen als Träger besonderer Organrechte und — -pflichten erscheint. Deren Inhalt ergibt sich aus seiner spezifischen Organstellung. — Der Rechtssatz, aus dem das Recht des Abgeordneten auf die Organstellung folgt, ist stillschweigend in der Zurechnungsregel enthalten. Es hat ein Forum für seine Geltendmachung im Wahlprüfungsgericht gefunden.

Zur Feststellung der spezifischen Organqualität des Abgeordneten ist zunächst die Frage zu beantworten, ob der Abgeordnete unmittelbares Staatsorgan ist. Alle Staatsorgane zerfallen in unmittelbare und mittelbare (Beamte). Unmittelbares Staatsorgan ist das Staatsorgan, das einmal seine Stellung unmittelbar der Anordnung in der Verfassung dankt, nicht erst einem besonderen staatlichen Verwaltungsakt (Ernennung) — das außerdem in seiner Willensbildung von keinem anderen Organ desselben Verbandes abhängig ist (Jellinek). Der Abgeordnete erfüllt beide Voraussetzungen dieses Begriffs.

Er nimmt den Rechtsgrund seiner Organstellung unmittelbar aus der Verfassung. Der Erwerb der Abgeordneteneigenschaft ist nicht von einem Verwaltungsakt abhängig, sondern unmittelbar an die gemäß Art. 22 R. V. und dem Reichswahlgesetz erfolgte Wahl geknüpft. Auch die Nachprüfung der Wahl durch das Wahlprüfungsgericht bedeutet höchstens Mitwirkung der Rechtspflege bei dem Erwerb der Abgeordneteneigenschaft, nicht der Exekutive. Auch die Mittel der Exekutive, wenigstens indirekt bei der Entstehung der Abgeordneten mitzuwirken (Verweigerung des Urlaubs, Auferlegung der Stellvertretungskosten bei den Beamten, Nachweis der Wählbarkeit durch Polizeiattest) sind heute gänzlich beseitigt.

Der Abgeordnete ist bei seiner Willensbildung nicht der Befehlsgewalt irgend eines anderen Organs des Reiches unterworfen. Art. 22 R. V.: der Abgeordnete ist nur seinem Gewissen unterworfen. Auch jede irgendwie indirekt mögliche Einflußnahme anderer Organe auf seine Willensbildung auszuschließen, hat die R. V. Vorsorge getroffen. So in Art. 36, 38, 37. — Aus Art. 36 folgt, daß der Abgeordnete innerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden kann. Diese Disziplinargewalt berührt jedoch als bloße äußere Ordnungsgewalt nicht die Freiheit der Willensbildung des Abgeordneten.

Als unmittelbares Staatsorgan steht der Abgeordnete auf gleicher Stufe mit Reichspräsident, Reichsrat und Reichsvolk, den übrigen unmittelbaren Organen der R. V.

Aus dieser unmittelbaren Organstellung des Abgeordneten ergibt sich der spezifische Inhalt seiner Rechte und Pflichten. Auch seinen Zuständigkeiten entspricht seine Organstellung.

Aus dem subjektiven Recht des Staatsorgans auf die Organstellung d. h. dem Recht des Abgeordneten auf seine unmittelbare Organstellung fließen seine einzelnen ihm zustehenden Organrechte, deren Inhalt z. T. bereits angedeutet ist: es handelt sich um die Rechte aus Art. 37, 36, 38, deren Zusammenhang mit der unmittelbaren Organstellung des Abgeordneten oben festgestellt ist. Der geführte Nachweis der subjektiven Rechtsqualität des Rechts des Organs auf Organstellung gilt auch für die sich aus ihm ergebenden Einzelrechte. Zu den Privilegien des Abgeordneten aus Art. 37, 36, 38 kommen als weitere Organrechte die aus Art. 39 und 40 R. V.

Der unmittelbaren Organstellung des Abgeordneten entspricht der Inhalt und die Garantie seiner Organpflicht, die nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz ausgesprochen, sondern stillschweigend in der Zurechnungsregel enthalten ist. Da der Abgeordnete als unmittelbares Staatsorgan seine Willensbildung nach freiem Ermessen ausübt, ist der Inhalt seiner Organpflicht nicht durch Einzelvorschriften bestimmt, jedoch beherrscht von der für alle Staatsorgane geltenden allgemeinen Norm, des Staates Beste in allen Handlungen wahrzunehmen. — Die Durchsetzung der Abgeordnetenpflicht ist in gewisser Weise garantiert durch die Disziplinargewalt des Hauses, deren Geschäftsordnung z. B. die — allerdings nicht erzwingbare — Pflicht vorschreibt, an den Arbeiten des Reichstages teilzunehmen. Eine gewisse Garantie liegt vielleicht auch in der Kompetenzverteilung innerhalb der unmittelbaren Organe (s. u.) und darin, daß der Abgeordnete immer nur auf vier Jahre gewählt wird. In der Hauptsache bleibt jedoch die Garantie der Organpflicht des Abgeordneten seinem eigenen sittlichen Verantwortlichkeitsgefühl überlassen.

Die Zuständigkeiten des Abgeordneten umfassen einen Teil der wichtigsten Staatsfunktionen (Gesetzgebung). Außerdem stehen ihm Zuständigkeiten in der Richtung auf Organtätigkeit und — bestand der anderen unmittelbaren Organe zu (Art. 54, 50, 59). —

Bei diesen Zuständigkeiten tritt der Charakter des Abgeordneten als unselbständiges Organ hervor. Er ist zuständig zu seinen Funktionen nur zusammen mit den anderen Abgeordneten. — Schließlich hat der Abgeordnete auch noch Zuständigkeiten, die ihm in Bezug auf die Geschäftsführung im Reichstag zustehen (z. B. „Recht“ auf Antragstellung).

Zu einer erschöpfenden Spezifizierung der staatsrechtlichen Stellung des Abgeordneten gelangen wir, wenn wir seine Stellung mit der der anderen unmittelbaren Organe vom Standpunkte ihrer Zuständigkeiten vergleichen.

Die R. V. hat die beiden Staatsfunktionen Verwaltung und Gesetzgebung an die vier unmittelbaren Staatsorgane so verteilt, daß sie zwei Organen — Reichspräsident und Reichstag — je eine Funktion übertrug mit der Maßgabe, daß sie nicht nur diese beiden Organe gegenseitig an ihren Funktionen teilnehmen ließ, sondern außerdem zwei besondere Mitwirkungsorgane in Reichsrat und Volk schuf. Während jedoch durch diese Mitwirkung dem Volk die Möglichkeit entscheidender Einflußnahme auf die Reichswillensbildung eingeräumt ist, ist die Beteiligung des Reichsrats bei der Reichswillensbildung nur von geringer Bedeutung. Sie ist nur immer eine anregende (Art. 69 Abs. 2), hemmende (74), zustimmende (89 Abs. 2) oder beratende (67), nie entscheidende. Die Reichswillensbildung liegt ganz überwiegend bei den drei anderen unmittelbaren Staatsorganen. Die Stellung des Abgeordneten in dieser letzten kleinen Gruppe der wichtigsten Reichsorgane ist es, die endgültigen Aufschluß über sein staatsrechtliches Wesen gibt.

Da gewinnen wir folgendes Bild: Abgeordneter und Reichspräsident stehen sich hinsichtlich ihrer Teilnahme an den staatlichen Funktionen gleich. Beide sind Hauptträger je einer Funktion, beide kontrollieren sich gegenseitig bei der Ausübung dieser Funktion (Art. 34, 35, 50, 54, 73, 74). Über beiden steht als endgültig entscheidende Station der staatlichen Willensbildung das Reichsvolk. Ihm kann sowohl in der Gesetzgebung bei Differenzen zwischen Reichstag und Reichspräsidenten bezw. Reichsrat durch den Volksentscheid die endgültige Entscheidung obliegen — als auch in der Verwaltung bei Differenzen zwischen Exekutive und Reichstag, wenn der Reichspräsident durch sein Kammerauflösungsrecht Neuwahl veranlaßt. — Dieses Bild ergibt sich auch vom Standpunkt der gegenseitigen Abhängigkeit der drei wichtigsten Reichsorgane in Bezug auf ihren Organbestand. Reichspräsident und Reichstag sind im gleichen Maße von einander abhängig. Der Reichstag kann die Absetzung des Reichspräsidenten beim Volk beantragen — der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen. Beides bedeutet letzten Endes nur Abhängigkeit im Organbestand lediglich vom Volk. Kehrt der Reichstag nach der nach seiner Auflösung

erfolgten Neuwahl in der alten Zusammensetzung zurück, ist der Reichspräsident zur Unterwerfung gezwungen, da er sein Recht im gegebenen Falle nur einmal anwenden kann.

Dieses sich vom Standpunkt der Zuständigkeiten ergebende Bild wird nicht dadurch verändert, daß die Organpflicht des Reichspräsidenten garantiert wird durch eine besondere rechtliche Verantwortlichkeit gegenüber einem anderen Organ (Staatsgerichtshof), während der Abgeordnete keinem Organ für seine Tätigkeit rechtlich verantwortlich ist. Es wird auch nicht dadurch verändert, daß der Abgeordnete in Bezug auf die Organrechte bevorzugter ausgestattet ist als der Reichspräsident (Art. 37 zu 43, 3, 36, 38, 40). Ausschlaggebender Gesichtspunkt für die Vergleichung der staatsrechtlichen Stellung der unmittelbaren Staatsorgane ist nicht ihre persönliche Stellung, die in einem mehr oder weniger von Rechten und Pflichten bestehen mag, sondern ihre Bedeutung für die Staatswillensbildung d. h. die Zuständigkeit. Von ihr aus ergibt sich für das Verhältnis der unmittelbaren Staatsorgane untereinander — wir fassen zusammen — folgendes: Abgeordneter und Reichspräsident sind im Verhältnis zum Reichsrat als die höheren Organe zu bezeichnen, da sie höheren Anteil an der Reichswillensbildung haben, im Verhältnis zu einander als gleich hohe, da ihr Anteil an der Reichswillensbildung gleich hoch ist. Ihnen beiden tritt als höheres letztes d. h. höchstes Organ das Reichsvolk entgegen, weil sein Einfluß auf die Reichswillensbildung der endgültig entscheidende ist (Art. 1 Abs. 2 R. V.).